

공무원노조 창립 9주년 기념토론회

공무원노조의 사회적 책임과 역할

■ 일시: 2011년 3월 23일(수) 14시 30분

■ 장소: 사립학교 교직원 연금공단

공무원노조의 사회적 역할

-공공성과 연대성 구현이 핵심과제이다.-

노광표(한국노동사회연구소 부소장)

순서

1. 문제 제기
2. 공무원노사관계의 특성과 공무원노조의 역할
 - 1) 공무원노사관계의 특성
 - 2) 공무원노조의 기능과 역할
3. 공무원노조의 사회적 역할과 몇 가지 쟁점
 - 1) 공무원노조의 사회적 역할
 - 2) 사회적 역할과 몇 가지 쟁점
4. 요약 및 결론

1. 문제 제기

공무원노조가 우리 사회에 그 모습을 드러낸 지 벌써 10년의 세월이 경과하고 있다. 1987년 노동자대투쟁을 통해 노동운동이 사회적 시민권을 획득한지 15년만에 노동조합의 치외법권으로 남겨져 왔던 공직사회에도 예외없이 노동조합이 결성된 것이다.

공무원노동조합은 공무원노조법이 제정되기 이전인 2002년 법외노조로 출범하였고, 그 이후 2004년 12월 공무원노조법 제정, 2006년 1월 28일 공무원노조법이 시행되었다. 공무원노조 설립 이전 준(準)노동조합의 조직 위상을 갖고 있었던 '직장협의회(1999년)'시기 까지를 포함하면 공무원노동조합은 이제 유년기를 지나 청소년 시기로 접어들었다고 할 수 있다.

공무원노조법이 시행된 지 만 5년이 경과하고 있지만 공무원노사관계는 제도적으로 정착하지 못하고 있으며 공무원노동조합의 사회적 지지 및 기반도 뚜렷하지 않다. 먼저, 10만 명의 조합원을 포괄하고 있는 최대 공무원노동조합인 '전국공무원노동조합'은 아직도 법외노조 신분으로 제도권 바깥에 내팽겨쳐 있으며, 노사관계에 있어 핵심 기능인 (중앙)단체교섭은 2007년에 한번 체결된 이후 더 이상 진행되지 않고 있다. 한편, 공무원노동조합에 대한 사회적 지지 및 평가도 개선되지 않고 있다. 노동조합에 대한 부정적 여론이 강한 우리 사회의 현실을 감안할 때 공공부문노동조합의 고갱이라 할 공무원노조에 대한 고정화된 관념과 부정적 인식은 더 이상 언급할 필요가 없을 것이다. 특히, 국민을 실질적인 사용자로 하는 공공부문노사관계에 있어 노동조합의 권리 및 기능에 대한 편파적 인식은 향후 공무원노사관계 발전에도 주요 변수가 될 것이라 판단된다.

이 글은 설립 10년을 맞이하는 공무원노동조합의 진단과 이를 통한 발전 방안 모색을 과제로 한다. 공무원노조 진단에 있어 주된 관심사는 공무원노조의 기능과 역할은 무엇인가? 라는 문제의식에서 출발한다. 그 동안 공무원노동조합은 공무원노사관계를 규율하는 법·제도에 중심을 둔 노조 인정 및 합법화 투쟁을 주된 과제로 진행하여 왔다. 그 결과 공무원노조의 탄생을 통해 무엇을 할 것인가에 대한 사회적 논의 및 실천에 대한 토론은 활발하게 진행되지 않았다. 전교조 사례에서 보듯이 노동조합 합법성의 관건은 형식적인 법·제도가 아닌 국민의 지지와 호응에서 판가름 난다. 공무원노동조합 역시 향후 합법화의 열쇠는 국민의 지지와 사회적 연대를 구축할 수 있는 정치적 지도역량에 의해 결정될 것이다. 이런 점에서 공무원노조의

역할 및 방향 정립은 공무원노조의 사회적 정당성을 가름하는 리트머스 시험지라 할 수 있다.

이 글은 민간부문노동조합과는 구분되는 공무원노동조합의 역할을 제기하고자 한다. 공무원노동조합의 독특한 역할은 정부 조직의 특성에서 유래하는 복합적 성격에서 비롯되는 것이며, 공무원이 제공하는 노동의 성격과 연동된다. 여기에서는 공무원노조의 주된 역할과 운동 방향이 사회 공공성 및 연대성 강화로 나아가 함을 주장할 것이다. 글의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 노동조합의 일반적 기능과 역할을 검토하면서 공공부문노동조합에 요청되는 사회적 역할은 무엇인가를 살펴본다. 이를 사회운동(연대적)노조주의, 공공서비스노조주의 등 이론적 개념으로 정식화 한다. 3장은 전국공무원노동조합이 추진한 사회적 역할을 검토하면서 공무원노동조합이 갖고 있는 딜레마와 현실을 검토하며 실현가능한 전략을 검토하는 것으로 한다. 마지막으로 4장에서는 내용을 요약하고 함의를 정리하는 것으로 한다.

2. 공무원노사관계의 특성과 공무원노조의 역할

1) 공무원노사관계의 특성

공무원 노사관계는 자본주의 사회에서 보편화된 민간기업 노사관계와 유사한 측면을 갖기도 하지만, 또한 공무원관계에서 비롯되는 고유한 특수성이 존재하는 복잡한 특성을 띄고 있다 (김유선 외 2004). 이때, 공무원 노동조합이란 “공무원들이 단결권의 주체로서 근로조건 유지개선 및 경제적 사회적 지위향상을 위하여 자주적으로 조직하는 단체 또는 그 연합체”라고 정의할 수 있다.

공무원 노동조합의 존립이유는 민간부문 노동조합과 마찬가지로 공무원의 근로조건 유지향상에 있다고 할 수 있으나 공무의 특수성, 사회적 역할 기대, 권력 구조적 위상 등 실제 운영 면에서 공무원 노동조합은 민간부문 노동조합과 대비되는 특성을 지니게 된다. 민간기업의 노사관계와는 상이한 공무원 노사관계의 특성은 <표 1>에서 보는 것처럼 정부 조직의 독특한 특성에서 연유하는 것이다.

공무원노사관계는 조직의 지위와 목적, 고용관계 등 제차원에서 민간부문 노사관계와는 환

경과 제약요인을 달리한다. 국가도 생산자의 하나로서 소비자(국민)-생산자(국가)-노동자(공무원)의 관계를 가지며, 다음과 같은 특징을 갖고 있다.

〈표 1〉 공무원 조직과 민간부문 조직 성격 비교

구분	기준 요소			
	재정의 정부 예산의존도	공적소유정도와 주인의 불명확성	공익성의 정도	독점 여부
정부	○	○	○	○
정부출연기관	△	○	○	×
민간기업	×	×	×	△

* 주 : ○는 높다, △는 중간적인, ×는 없다는 의미 임.

첫째, 공무원 노사관계의 사용자는 이익을 목표로 추구하는 기업이 아니라 공익을 추구하는 정부 조직(국가 또는 지방자치단체)이다. 따라서 정부활동의 연속성이 침해되면 국민생활에 미치는 영향이 매우 크기 때문에 민간기업 노사관계와 달리 노동조합의 쟁의행동에 따른 영향력과 파급력이 대단히 큰 특징을 갖는다. 이로 인해 공무원 노사관계는 민간부문과는 달리 노동권 행사에 있어 일정한 법률적 제약이 존재한다¹⁾.

둘째, 민간기업에서의 ‘사용자와 피고용인’이라는 명확한 대결 양상은 공무원노사관계에서는 뚜렷하지 않다. 물론 정부조직 내에서도 관리자계층과 비(非)관리자계층이 서로 대립하는 입장을 취하는 경우가 있으나 그 양상은 민간기업과는 구분된다. 왜냐하면, 지위 고하의 차이 없이 모든 공무원이 ‘피고용인’이라 할 수 있기 때문이다. 그러므로 공무원 노사관계는 민간의 노사관계에 비해 노사간의 적대적인 성격이 약할 수 있다. 이 같은 특성은 공무원 노사관계의 대립성을 약화시키는 요인이 되기도 하지만 다른 한편으로는 ‘노사담합’으로 변질될 개연성이 존재한다. 다시 말해, 공공부문노사관계에서 지적되는 ‘주인(principal)-대리인(agent)’ 문제가 정부 조직에서도 재연되어 경영책임자(장관, 단체장, 기관장)가 주인인 국민의 이익을 위해 공무원노조의 과도한 요구에 적극적으로 대응할 유인이 적어 기관의 경영 및 관리에 있어 효율성과 책임성이 약해질 수 있는 것이다.

1) 프랑스의 사례에서도 알 수 있듯이 ‘최소공공서비스(services minimum)’라는 개념을 도입하여, 국가의 기능이 마비되지 않고 최소한의 서비스는 유지되는 범위 내에서 단체행동권이 인정되고 있다.

셋째, 공무원이 수행하는 업무의 효과성을 도모하는 것과 그들의 처우를 적정하게 관리하는 것은 공무원 노사관계 당사자들간의 문제로 그치기보다는 국민전체의 관심사가 된다. 왜냐하면, 공무원의 업무수행 대상이 국민들이 되는 한편, 그들의 보수 역시 국민의 세금으로 주어지기 때문이다. 따라서, 공무원 노사관계는 그 형성 및 발전에 있어 일반 국민들의 여론에 의해 매우 크게 영향을 받는다. 실제, 공무원 노사관계의 전개 과정에 있어 사용자인 정부와 피용자인 공무원 중에서 누가 국민 여론의 지지를 확보하는가에 따라 매우 상이한 결과를 초래하게 된다.

넷째, 공무원의 업무 수행에 따른 보상은 시장의 수급논리에 따라 결정되는 것이 아니라 법령에 의해 결정된다. 민간부문의 근로조건은 기본적으로 계약(당사자의 자주적이고 자율적 의사합치)에 의해 이루어지지만, 공무원의 근로조건은 성립과 변경은 원칙적으로 계약이 아니라 법령에 의해 결정되며, 노동시장의 일반적 메커니즘(수요-공급에 따른 가격결정)이 작동하지 않는다는 점에서 차이점이 존재한다. 이 같은 특성은 공무원 노사관계에서 단체교섭을 어렵고 복잡하게 만드는 주된 배경요인으로 지적된다. 예를 들면, 임금교섭의 경우 정부 교섭대표는 일반적으로 임금결정에 대한 재량권을 갖지 못하며, 국회와 예산책임부서가 예산의 편성-심의 및 배분에 대한 소관 책임을 갖게 되므로 실질적 결정권자라 할 수 있다. 그 결과, 공무원 노조는 결정권을 갖지 못한 교섭 대표를 무시하고 국회 또는 실질적인 정치적 권한을 가진 정부 부처와 임금교섭을 성사시키려는 노력을 강화하게 되는데, 이는 공무원노조의 '정치활동' 강화로 귀결 된다. 또한, 공무원교섭구조는 노조, 선출공무원, 이해집단, 납세자 등 각 이해당사자의 정치적 상호작용에 의존하는 다참석적(multiparticipant)성격을 갖게 된다. 또한 거대한 관료기구로서의 국가조직은 촘촘한 법의 망에 의해 획일적으로 규율되기 때문에 입법수준의 교섭과 집행수준의 교섭 등 교섭구조의 중층화를 필요로 하게 되며 균형과 견제의 원리를 내재하는 조직 원리는 각 부서 간에 권한을 분산시킨다. 이러한 특성은 다자의 사용자집단이 공식·비공식적으로 관계하는 "다수이해당사자교섭(multi-lateral bargaining)"을 불가피하게 한다(Kochan, 1974).

다섯째, 노동조합의 힘을 가늠하는 조직율을 보면 민간부문에 비해 월등히 높은 조직율을 보이고 있다. 일반적으로 민간부문 조직율은 1990년대 이후 하락 추세를 보이고 있는 반면, 공무원노조조직율은 상대적인 안정 상태를 유지하고 있다. 다른 국가의 경우 1950년대 이후 민간부문 고용조건이 향상됨에 따라 공공부문의 고용조건이 상대적으로 유리했던 것이 상쇄되거나 역전되면서 노조조직율이 증가하는 등 공공부문 노사관계가 활성화되는 특징을 보이

고 있다. 일반적으로 공무원노조는 본질적으로 근무조건이 동일한 단일 업종으로 구성되기 때문에 높은 조직율과 함께 산별노조의 성격을 띠는 경우가 많다. 공무원 노사관계를 민간부문과 비교하는 이상의 논의를 종합하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 공무원과 민간부문 노사관계 특징 비교

	공무원 노사관계	민간부문 노사관계
목표	경제적 기능+정치적 기능	경제적 기능+사회적 역할
조직율	높다(공무원 70%, 교원 25%)	낮다(10.3%)
단체교섭 권한	합의도출 권한이 제한되어 있음. 합의하더라도 의회 내지 상급기관의 승인이 필요	교섭대표가 재량권을 가짐
단체교섭의 노동자 영향력	높다. 공무원사회 내 근로조건 형평성 문제 및 근로조건 법률주의(legalism)때문에 분야 종사자 전체에 적용됨.	낮다. 기업별 협상체제로 인해 사업장별로 많은 차이를 보이며, 따라서 단체교섭의 영향력이 조직사업장에 제한됨
제3자(국민)의 관심	교섭 결과에 따라 당장 서비스에 영향을 받기 때문에 시민이나 언론의 관심이 매우 높다. 이 결과 교섭대표는 다양한 외부 압력에 노출 됨	대체상품이나 서비스가 가능하기 때문에 큰 관심을 갖지 않음

2) 공무원노조의 기능과 역할

정부의 조직 성격 및 기능에서 유래하는 공무원노사관계의 특성은 공무원노동조합운동의 역할과 기능에도 큰 영향을 미친다. 즉, 공무원 노조는 자본주의 사회에서 나타나는 사적부문의 계급관계(자본가계급-노동계급)가 아닌 새로운 고용관계에 기반을 두고 있다. 고용주인 국가는 국민의 일부를 피고용자로 고용하고 있다는 점에서 사적부문과는 다른 사회적 관계를 토대로 하고 있다. 사적 부문에서의 노동과 자본과의 관계는 이윤을 목적으로 조직된 기업에 바탕을 두고 있지만, 공공 부문에서의 국가와 공무원과의 관계는 국민을 대상으로 한 서비스 제공을 목적으로 조직된 행정기관을 통해서 이루어진다.

이에 따라 공무원노동조합은 민간부문노동조합과는 사뭇 다른 사회적 기능과 역할을 부여

받고 있다. 일반적으로 노동조합은 해당 조직 구성원의 노동조건 및 경제적 지위 향상을 직접적인 목적으로 한다. 하지만 공무원, 교사와 같은 공공성을 강하게 띠는 노동자의 경우는 노동조합의 일반적 기능과는 다른 역할을 가진다고 보는 것이 일반적이다. 즉, 공무원 노조는 공무원의 경제적·사회적 지위의 향상뿐만 아니라, 정부의 정책을 평가하고 국민의 입장에서 정당하고 평등한 법집행이 이루어질 수 있도록 감시하는 기능(법 집행의 형평성 유지), 비민주적 관료통제를 집단적으로 제어할 수 있는 기능(국가행정의 민주화), 부패척결 등 자체정화기능의 강화를 통해 공직사회 개혁에 긍정적 역할을 하는 기능을 수행한다는 것이다(김현준, 2001).

이렇듯, 공무원노조의 운동 방향 및 역할에 대한 이들 논의는 공무원노조가 기반하고 있는 조직의 특성을 반영한 것이다. 공무원노동조합은 국민을 의식하지 않을 수 없는 노조조직이다. 행정서비스의 소비자가 곧 국민이기 때문이다. 이러한 점에서 소비자가 제3자인 민간 부문과는 달리 공무원노조는 ‘국가-노조-시민사회(국민)’라는 틀 속에서 노조의 이념과 노선 그리고 운동방향을 설정하여 나가야 한다. 이에 따라 공무원 노조는 국가와 시민사회 중간에 위치하면서 국민의 삶의 질과 관련하여 국가의 역할이 축소되고, 시장의 역할이 강화되는 변화를 막고, 사적인 이해가 지배적인 시장 대신에 공공성이 지배적인 국가의 역할을 극대화시키는 방향으로 활동하여야 한다. 현재 한국의 공공부문은 극히 저조한 상태이다. OECD 국가들 가운데 가장 낮은 공공부문 종사자의 비율은 지금까지 국가가 국민을 상대로 한 서비스보다는 국민을 관리하고 통제하는 기관으로 기능하였기 때문에 나타난 결과이다. 그러므로 국가의 기능이 통제 기능에서 서비스 기능으로 전환되기 위해서는 공무원 노조의 역할이 대단히 중요하다(신광영, 2002).

또한 공무원노조를 포함하여 공공부문노조운동의 이런 방향성은 국제노동조직에서도 일반화되어 있다. “공공서비스가 답이다”라는 국제공공노련²⁾(PSI: Public Services International)의 선언에서 알 수 있듯이, 시장 기능 강화 중심의 세계화가 진행됨에 따라 사회적 격차가 심화되는 속에서 사회서비스 및 재화의 분배적 형평성이 배려되는 ‘질 좋은 공공서비스(Quality Public Service)’의 가치는 더욱 중요해지고 있다. 2003년 오타와에서 열린 국제공공노련 세계 총회에서는 ‘공공서비스야말로 사회와 경제를 발전시키는 중요한 관건’이며, 따라서 시민사회

2) 국제공공노련(PSI)은 전 세계 150여 개국의 600여 가맹조직, 2천만 명 이상의 공공부문 노동자들이 참여하고 있는 국제산별노조연맹이다. 국제노동기구(ILO)에서 공공부문을 대표하는 비정부 기구로 인정받고 있으며 유엔(UN) 경제사회이사회 등 여러 UN기구에 참관 자격을 갖고 활동하고 있다.

의 요구에 응답하는 ‘질 좋은 공공서비스’를 제공함으로써 공공부문노동조합이 자신의 존립 근거를 단단히 다져야 한다는 입장을 재차 확인하였다

이상과 같은 공무원노조의 사회적 역할에 대한 강조는 이제 공무원노조운동의 전략적 방향성으로도 제기되고 있으며 이는 논점상의 부분적인 강조점의 차이가 있지만 ‘사회운동 노조주의(social movement unionism)’, ‘사회운동적 노동운동론’, ‘사회연대적노동운동론’, 공공서비스 노동운동주의(public service unionism) 등으로 이론화되어 있다(홍주환 2003; 박태주 2007; 노중기 2009). 이들 논의 와 주장의 핵심 논거는 다음과 같다.

“공무원노조운동의 기반인 공공부문은 무엇보다도 공공서비스의 제공으로 특징 지워지며, 이러한 특징은 공무원노조운동의 주요한 원천이 된다. 즉 공무원노조운동의 의의는 ‘공공성’에 대한 전사회적 수준에서의 합의를 자신의 동력으로 할 때만 확고해짐을 의미한다. 공무원 노동조합은 스스로의 경제적 이익은 물론이거니와 의제(이슈)의 확대를 통해 사회적 이해관계의 대표자로서 사회복지의 향상과 사회적 통합에 노력해야 한다. 이러한 점을 염두에 둘 때 공무원노동조합은 기득권의 수호자가 아니라 ‘정의의 칼(sword of justice)’이라는 노동조합 고유의 역할을 요구받고 있다. ”

이상과 같은 ‘사회운동 노조주의’는 다양한 의미로 정의될 수 있으나 일반적으로는 다음과 같은 전략적 목표와 지향을 갖는다고 할 수 있다.

첫째, 노조운동의 목적이다. 사회운동 노조주의는 사회운동으로서의 노동조합운동을 강조하고 있다. 즉, 노동자의 임금 및 근로조건 등 경제적 개선을 위한 투쟁만으로는 한계가 있으며 이것이 국가 전체의 사회, 정치, 경제적 조건 개선을 위한 투쟁과 밀접하게 결합되어야 한다는 인식에 기초해 있다. 따라서 운동의 범위도 작업장을 넘어서서 노동자에 영향을 미치는 광범한 분야에서 투쟁하게 된다.

둘째, 운동 주체에 관한 것이다. 즉 사회운동 노조주의는 좁은 노동자 계층의 틀을 뛰어 넘어 광범위 사회공동체에 영향을 미치게 하기 위해 다른 사회운동과 연대하는 것이 특징이다. 세계화가 가져오는 파괴적 영향은 노동뿐만 아니라 환경파괴, 인권유린, 평화에 대한 위협, 민주주의의 파괴 등 광범한 사회적 영역에 미치고 있다. 따라서 이에 대항하여 노동운동은 다양한 사회운동과 연대를 추구하는데 특히, 여성운동, 환경운동, 인권운동, 평화운동, 지역공동체운

동, 정치운동 등이 그 예이다. 사회운동 노조주의는 특히 작업장과 지역공동체의 연결을 중시하는데 이를 통해 공장과 가정, 임금노동과 가내노동, 사적 영역과 공적 영역간의 분리를 극복하고 공동의 투쟁을 이끌어 낼 수 있다는 것이다.

셋째, 미조직 노동자의 조직화에 초점을 둔다. 사회운동 노조주의는 새로운 전술과 전략의 구사 및 평조합원의 개입과 참여를 통해 미조직 노동자의 조직화를 추진하고 있다. 특히, 여성, 비정규 노동자, 소수인종 등 그 동안 노동조합의 조직 대상에서 소외되어 있었던 취약계층의 조직화에 초점을 맞추므로써 노동자 계층 내의 광범위한 연대와 단결을 끌어내려고 하는 점에서 기존의 노동조합과는 성격을 달리한다.

넷째, ‘조합 내 민주주의’를 강조한다. 사회운동 노조주의는 정치적 민주화, 사회적 민주화 등 민주주의의 실현을 중시하는데 이를 위해서는 우선 노조 내부의 민주화가 필요하다. 노동조합의 일하는 방식과 관계 면에서 위계적, 권위주의적, 기술 관료주의적 접근방식을 반대하고 민주주의를 옹호 한다. 보다 구체적으로는 노동조합의 모든 활동에 평조합원의 직접 참여를 촉진하며 조합내의 수평적 관계를 강조한다. 노동조합이 운동가나 노조 간부가 아니라 조합원들에 의해 운영되어야 한다는 것이 사회운동 노조주의의 신념이다.

다섯째, 운동방식이다. 사회운동 노조주의는 ‘투쟁과 교섭’ 양쪽 모두를 강조하지만 선진국의 노동조합과 저개발국의 노동조합 사이에는 강조점에서 큰 차이가 있다. 남아프리카공화국이나 필리핀의 사회운동 노동조합들은 국가와 총자본에 맞서 조합원 대중의 광범위한 동원 및 다른 사회 운동과의 연대투쟁에 의해 민주주의, 인권, 사회적 공정 등 사회 전체의 변화를 이끌어 낼 수 있다고 본다. 반면 선진국의 경우는 국가 및 총자본에 대한 교섭과 사회적대화에 중점을 두고 있다.

여섯째, 국제적 연대주의이다. 글로벌 시대를 맞아 자본간 경쟁이 격화되고 자본의 국제간 이동이 자유로워짐에 따라 자본은 자신에게 유리한 생산조건을 찾아 전 세계를 이동하게 된다. 이러한 자본의 글로벌화는 국가 정책면에서도 외국자본의 유치를 위한 다양한 인센티브 제공을 강조하도록 만드는데 이는 노동운동에 대해 여러 가지 부정적 영향을 미치고 있다. 이에 따라 노동운동 역시 자본의 글로벌화에 대응한 노동운동의 국제 연대를 강조한다.

이렇듯 사회운동 노조주의는 “노조운동이 다양한 사회 개혁 집단과 연합하여 사회개혁을 추구하는 사회운동의 주축을 이루고 있는 집단이 된다는 것을 의미한다. 즉, 노동조합이 작업장(공장)의 테두리를 넘어서 사회적 쟁점들에 적극 개입하고, 시민, 여성, 소수인종, 장애인,

영세민 등 다양한 사회적 세력과 공동으로 사회문제를 해결하기 위한 조직 활동을 주도하는 새로운 형태의 노조운동의 성격을 내포한다.

3. 공무원노조의 사회적 역할과 몇 가지 쟁점

1) 공무원노조의 사회적 역할

공무원노조는 건설 초기부터 선언과 강령을 통해 공무원노조의 사회적 기능과 역할을 강조해 왔다. 전국공무원노조는 설립 당시부터 주된 슬로건으로 ‘공직사회 개혁과 부정부패 척결’을 제기하였으며 강령을 보면 “우리는 공직사회의 관료주의와 부정부패를 청산하여 국민들에게 신뢰받는 민주사회를 건설한다.”, “우리는 민주사회 건설과 세계평화를 이룩하기 위하여 국내외 단체들과 연대한다.”, “우리는 분단된 조국의 자주, 민주, 평화통일을 지향한다.”, “우리는 사회의 불평등 해소와 인간의 존엄성 실현을 지향한다.” 등 사회적 역할과 연대를 지향하는 내용을 담고 있다. 그리고 규약 전문에서도 “우리들의 정치·경제·사회적 지위향상과 민주사회·통일조국 건설을 위하여 전국공무원노동조합을 결성하고 규약을 제정한다.”고 선언하고 있다. 그리고 구체적으로 규약 제3조(사업) 6항에서는 ‘노동·시민·사회단체와의 제휴 및 노동운동의 국제적 연대활동에 관한 사업’을 명시하고 있다. 말하자면 내적인 권익 추구하고 더불어 사회적인 임무를 실현하기 위해 사회 연대에 적극적으로 참여하겠다는 의지를 밝히고 있다(정태석, 2006).

이와 함께 전국민주공무원노조(전국공무원노조와 통합)는 “민중행정·참공무원 운동”을 통한 국민과 함께하는 공무원노동운동을 기본 슬로건으로 제시하였다. 여기서 민중행정이란 “㉠ 국민의 편에서 국민의 이익을 위해 복무하는 행정, ㉡정권의 하수인, 대리집행자가 아닌 공무원노동자가 행정의 주인으로 바로 서는 행정, ㉢노동자 서민의 의사가 존중되고 반영되고 함께하는 민중이 주인되는 행정, ㉣전시행정, 관료주의를 타파하고 국민의 곁에 찾아가는 행정, ㉤무사안일, 부정부패와는 한 치의 타협도 용서하지 않는 행정, ㉥사회양극화로 심화로 고통받는 노동자 서민에게 실질적인 도움이 되고, 시민들과 함께하는 행정으로 행정의 구조, 체계, 운영, 대(對)시민 접근방식을 혁신하는 행정”을 의미하며 참공무원운동은 “㉠국민의 이익이

곧 공무원노동자 이익이라는 대명제 하에 국민을 위해 복무하는 ‘민중행정’을 실현하고자 하는 공무원노동자의 새로운 실천운동, ⑤공무원노동조합 건설과 강화의 역사를 냉철히 평가하고 새로운 도약을 위해 조합원으로부터, 국민의 곁에서부터 새롭게 출발하겠다는 각오와 결심의 실천운동, ⑥공무원노동조합의 사회적 역할을 강화하고 세상을 바꾸는 투쟁에 함께하는 실천운동, ⑦간부로부터 시작되어 조합원으로 확산되는 혁신운동”을 뜻한다. 민중행정은 <표 3>에서 보는 것처럼 “공직사회 개혁, 반부패 운동, 공적연금 강화를 통한 공적·사회적 노후 대책 마련, 국민예산참여 활성화” 등 10대 과제와 50대 시책으로 구성되어 있다.

〈표 3〉 민중행정 10대 과제

과제	영역	시책
1	공직사회개혁, 반부패 운동	①인사비리 근절, ②공사비리 근절, ③업무추진비 투명성 제고, ④행정 및 의정 감시 활성화, ⑤부정부패 척결을 위한 실효성 있는 정책개발 및 정부와 공동 실천운동, ⑥국회의원 국민평가법 및 국민소환법 제정 추진, ⑦양심고백국민운동본부 결성, ⑧공무원 노동자의 노동조건 개선을 위한 협의기구 설치, 제도적 부정 차단, ⑨공공부문 비정규직 해결을 위한 협약체결, 구조적 모순 해소
2	공적연금 강화를 통한 공적·사회적 노후대책 마련	①보편적이고 안정적인 노후대책 마련을 위한 공적연금 강화, ②민주적 공적연금 개혁을 위한 국민협의기구 구성, ③기초노령연금의 올바른 책정과 확대를 위한 사회복지행정 실시
3	국민예산참여 활성화	①예산편성 및 결산 국민 참여, 의회 심의과정 공개 및 시민참여 확대, 예산 업무 공무원과 시민사회단체의 연계시스템 및 교육 매뉴얼 작성, ③예산 편성시 저소득층 복지 및 보육, 교육 관련 종사자 의견 도입 및 공청회 개최 의무화
4	국가재정 균형적 배분 및 건전성 제고	①대형국책사업의 예산편성 적정성 평가, ②지방교부세 확대 및 제도 개선, ③교육, 보육, 복지예산 확대 : 사회공공 재정지출을 OECD 평균인 GDP 대비 20% 의무 편성, ④국방비, 대형건설사업 등 상대적으로 불투명한 국가예산의 감독기능 강화, ⑤사기업, 공기업의 사회적 책임 법제화
5	사회공공성 강화를 통한 국가 책무 확대	①네트워크 산업의 사유화 중단, ②정부의 신자유주의 혁신전략에 대한 재고와 개선안 도출을 위한 협의기구의 설치, ③지자체별 버스공영제 실시, ④FTA,WTO 등에 따른 공공분야 전면 재평가(협정재개정)
6	열린행정, 감동행정 실현	①전 공무원 1봉사활동 실시, ②1노조(지부) 1농민회 연대활동, ③국민 불편행정(제도) 발굴 개선, ④여권발급, 건축, 위생 등 각종 인·허가 민원 신속공정한 처리

과제	영역	시책
7	지방자치강화를 위한 지행정구조 개편	①광역자치단체 기능 전환, ②읍면동 기능 확대, 종합서비스센터로 재편, ③지방감사원 설치
8	알찬정부, 복지정부 만들기	①정부부처별 중복기능 통폐합, 신수요 분야 보강, ②중소기업 지원 법제 개선 및 생산·수출 전담부서 확대, ③중소기업 중심의 제조업 및 벤처기업 활성화로 성장동력 육성, ④남북통일 대비 전문기구 증설 및 민간협력기능 강화, 출산-보육-교육-생산활동-노후대책 등을 포괄 조정하는 부처 신설, ⑥농어업 사업예산의 복지예산 전환 및 특성화 사업 발굴, ⑦도시지역 노인일자리 창출 : 교통안내원, 공원청소원 등 의무채용비율 법제화, ⑧국가(독립)유공자 및 자손 생계지원, ⑨편부모 및 조손가정, 차상위 계층의 기초생활보장 확대
9	부동산시장 안정화, 사교육 대책	①주공과 토공의 중복 기능 조정 및 국가에서 임대주택 연간 의무공급 법제화, ②분양원가 공개(공기업 우선 실시, 사기업 확대), 고급-일반-서민아파트별(3단계 분류) 분양가 상한제 도입, ③부동산 투기 처벌강화(벌금, 추징금 등 대폭 확대), 주택·토지 등 부동산 과다소유 금지 법제화(1인1주택, 농지소유 제한 등) 및 종합부동산세 세율 인상, ④어린이집, 유치원, 학원의 관리감독 철저, ⑤공교육 강화 및 공립보육시설 확대, ⑥3불(기여입학제, 고교등급제, 본고사실시)금지 및 평준화 정책강화, 국가 주도특수인재양성 전문학교 확대검토(평준화 보완, 우수인재 양성)
10	유통체계 개선을 통한 소비자 및 생산자 이익 증진	①농협 개혁 : 금융부문 축소, 유통중심 및 농어업인복지센터로 개편, ②다단계 유통망 개혁, ③대형유통점과 영세유통점의 공생 방안, ④수입품 세이프가드 기준(법률) 제정, 수입농수산물 검역 및 부실공산품 수입 규제 강화

자료: 민공노(2008), “민중행정/참공무원운동 기본계획”

이상과 같은 공무원노동조합의 사회적 역할은 조직 건설이후 현재까지 지속적으로 전개되어 왔다. 대표적인 활동으로는 ㉠‘부정부패 척결’을 위한 조직 내부 자정 및 감시활동, ㉡추석 및 명절 선물 주고 받지 않기 운동, ㉢공직사회 개혁을 위한 인사제도의 투명성 확보, ㉣자치단체장의 판공비 공개 운동, ㉤지방의회 의원 감시 활동, ㉥지방의회 의원 공무국회여행 백서 발간사업, ㉦예산참여운동, ㉧지역 단위 사회봉사활동 등을 전개해 왔다. 또한 사회 공공성 확대를 위한 물 사유화 저지운동, 기관 내 비정규직 해소 및 차별 금지 운동, 복지예산 확충 운동 등을 추진해 왔다.

이 중 ‘부정부패 척결 및 공직사회 개혁’ 운동을 살펴보면 다음과 같다. 전공노는 공직사회

내부 자정운동의 일환으로 명절에 선물이나 떡값 안받고 안주기, 업무관련 민원인 및 공사 관련 업자와 식사하지 않기, 공직사회 내부의 비리 근원 인사제도의 개선, 수의계약제의 전자견적입찰제의 확대 시행 요구 등의 활동을 전개했다. 또한 내부고발을 통한 부정부패 해소를 위한 활동도 적극 추진하여 수해복구피해조사 부풀리기, 인사청탁 부정사례 등에 대한 내부 고발로 권력형 비리, 뇌물 및 금품수수 등의 문제 해소에 앞장섰으며, 특히 비리공직자 퇴진운동에 주력하여, 공사계약비리 책임자, 인사비리 책임자 등에 대한 퇴진촉구운동을 시민사회단체와 함께 각 지역별로 전개하였다.

이런 공무원노조의 부정부패 척결 활동은 본조에 설치된 ‘부정부패추방운동본부’를 중심으로 조직되었다. 부정부패추방운동본부는 연대와 감시, 견제를 통한 새로운 반부패 활동 의제의 발굴, 내부 자정을 통한 국민대중으로부터 신뢰받는 공무원노조 정립, 부패척결 사업을 통한 공무원노조의 사회적 역할 부각이라는 사업 목표를 설정하였다. 이러한 사업 목표 하에 부정부패추방운동본부는 인사제도 개선, 내부고발자 보호, 공사계약제도 개선, 내부자정운동 전개, 교육 및 토론회 강화 등의 핵심 과제를 설정한 바 있는데, 특히 공사계약제도에 관해서 공무원노조는 건설공사 수의계약 비리의 심각성을 제기하고, 전자견적입찰제의 도입 등 입찰제도의 개선 및 수의계약제 폐지 등을 주장하였다. <표 4>는 공무원노조가 기초자치단체와 단체교섭을 통해서 공사계약 과정에서 나타날 수 있는 부정비리를 사전에 제도적으로 차단하는 틀을 만들고, 지역의 시민사회단체 및 언론과의 공조 하에 수의계약 등을 통해서 발생할 수 있는 내외의 간섭을 차단한 대표적인 사례이다.

〈표 4〉 전공노 부정부패추방운동 사례 - 전자견적입찰제도

<p>1. 사 례 명 : 전자견적입찰제도 시행에 대한 지방의회 의원들의 부당한 간섭</p> <p>2. 관련법규</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 국가를당사자로하는계약에관한법률시행령 제26조(수의계약에 의할 수 있는 경우) 제①항의 5 : 추정가격이 1억원(건설산업기본법에 의한 전문공사의 경우에는 7천만원, 전기공사업법에 의한 전기공사, 정보통신공사업법에 의한 정보통신공사 또는 소방법에 의한 소방공사의 경우에는 5천만원) 이하인 공사 또는 추정가격(임차 또는 임대의 경우에는 연액 또는 총액 기준)이 3천만원이하인 물품의 제조·구매·용역 기타 계약의 경우 <p>3. 사례내용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 상기 관련법규에 의거 추정가격 1억원이하인 공사 또는 3천만원이하인 물품의 제조·구매

· 용역 기타 계약의 경우 수의계약으로 사업을 시행할 수 있으나 나주시에서는 수의계약의 투명성을 확보코자 2002년 7월 1일부터 수의계약대상 중 추정가격 2천만원이상 공사와 1천만원 이상 물품의 제조·구매·용역 기타 계약의 경우에 대하여 전자견적입찰제를 시행하였음

- 2003년 1월부터 일부 지방신문에서 나주시의 수의계약 최고금액(전자견적입찰제 하한선)을 상향조정할 필요성이 있다는 주장을 제기
- 2003년 3월 나주시장과 전국공무원노조전남지역본부나주시지부와의 단체교섭에서 전자견적입찰제 기준을 변동치 않기로 합의
- 2003년 4월 나주시에서는 전자견적입찰제도의 문제점을 보완하기 위한 전문건설업체에 대한 실사를 실시하고 시의원, 언론인, 건설업체, 공무원노조가 참여한 공청회 개최
- 2003년 4월부터 시행한 전문건설업체 실사결과에 따라 위법사실이 명백한 업체에 대한 제재조치(전자견적입찰 참가 제한 등) 시행
- 2003년 6월 나주시의회에서 일부의원들이 시정질의를 통해 명백한 근거도 없이 전자견적입찰제도로 인해 지역의 부가 외부로 유출되고 있다는 주장을 전개
- 2003년 6월 19일 공무원노조나주시지부에서는 ‘전자견적입찰제도 폐지, 축소’에 대한 나주시의회의 공식입장 표명을 요구하는 공개질의서를 나주시의회 홈페이지 등에 게재
- 2003년 6월 23일 나주시의회에서는 ‘시정질의는 의원이 시민들의 의견을 종합하여 개인의 소신에 따라 질문한 것으로 간주하며 시의회가 의결한 사항은 없고, 수의계약은 법령을 위반하지 않는 범위에서 집행부가 집행해야 할 사안’이라는 답변서를 시의회 홈페이지에 게재
- 2003년 6월 일부 지역신문에서 나주시 수의계약금액 상향조정과 관련한 전후 상황을 공정하게 보도
- 2003년 7월 1일 공무원노조나주시지부에서는『명분 없는 수의계약금액 상향 조정을 반대하며』라는 제목으로 ‘수의계약의 문제점과 전자견적입찰제도의 시행과정, 노조와의 단체교섭 협의사항 파기시 강력대응 경고’ 등의 내용으로 성명서 발표
- 2003년 7월 중 개최된 나주시의회에서 전자견적입찰제도와 관련한 시정질문에 대하여 관련 국장이 전자견적입찰제도의 변경 없이 시행할 예정이라는 답변을 함으로서 나주시의 전자견적입찰제도 변경(수의계약 범위의 상향 조정)에 대한 논란이 종료됨

4. 수의계약 시행에 따른 문제점

- 소규모 공사등의 효율적인 시행이라는 목적은 사라지고 형식적인 비교 견적 접수와 업체 선정 과정에서의 비리는 물론이고 설계과정에서부터 준공과정까지 사업시행 전과정에서 자치단체장 등 관련자에 대한 로비로 인해 비리가 발생할 가능성이 많고 실제로 민선2기 동안 다수의 광역·기초단체장들의 수의계약 제도 악용으로 인한 뇌물수수로 사법처리되었으며, 최근에는 전남도청 임인철 정무부지사가 수해복구공사 입찰 비리와 수의계약 부정협의로 구속된 사례가 있음.

5. 발표자의 의견

- 전자견적입찰제도 하한선(수의계약상한선)의 상향조정은 시대에 역행하는 반개혁적 시도이며 추후 기득권세력의 방해활동이 있다하더라도 전자견적입찰제도를 확대 시행하여서 비리의 발생을 미연에 방지하여야 할 것이며,
- 전자견적입찰제도 시행과정에서 우려되는 문제점은 현지실사 강화 및 관련법규의 정비를 통해서 보완해 나가야 할 것임.

출처: '공직사회 부정부패 척결을 위한 대토론회'(2003.9.) 자료집

전공노는 국회에서의 부패방지법 개정 과정에 적극적으로 참여하여 부패행위 신고자에 대한 신분보장 및 신변보호의 확충, 부패행위 신고자의 직무상 비밀준수의무 문제 개선, 신고의 무 기관의 확대, 부패행위 개념의 확대, 공익증진시 포상금 지급 내용을 개정법이 포함하도록 하는데 크게 기여하였다. 더불어 공무원노조는 '공익제보자와 함께하는 모임' 사무실을 개설하고 이를 지원하였다. 이와 함께 전공노는 '공익제보자들의 권익 보호 및 소송관련 자문, 향후 공익제보자들을 위한 조언 및 상담, 피해당한 공익제보자들에 대한 지원방안 마련, 공익제보자 보호 강화를 위한 부패방지법 개정, 정부 등 공공기관 및 기업의 부정부패 행위 모니터 및 대응, 참여연대·아름다운재단·반부패국민연대·부패방지위원회 등 관련 단체와 공동사업 추진, 공익제보 매뉴얼 및 사례집 발간, 조합원 교육' 등 사업을 추진하였다.

공무원노조는 지방자치제도의 민주적 운영을 위한 활동에도 적극 나서고 있는데, 지방의회의 합리적인 운영을 위한 감시활동은 그 대표적인 예이다. 전공노는 반부패시민단체인 홍사단 투명사회운동본부와 함께 전국 광역 및 기초의회를 대상으로 정보공개청구를 통해서 지방의원 해외연수 실태를 파악하고 그 문제점을 제기하며 개선방안을 제안하는 등의 활동을 위해 지방의회 공무국외여행 정보공개청구운동을 전개하였다. <표 5>는 그 결과를 종합 정리하여 "제4기 지방의회 의원 공무국외여행 백서"를 발간하면서 발표한 성명서이다.

〈표 5〉 부정부패추방운동 사례 - 지방의원 해외연수 개선

국민 혈세 낭비한 지방의원 '관광성 외유' 해외연수의
근본적인 개선을 촉구한다.

- 실질적인 심의기능 등을 담은 지방자치법규 제·개정 및 관광성 연수에
대한 감시운동을 적극적으로 전개할 것이다 -

전국공무원노동조합은 흥사단 투명사회운동본부와 공동으로 올 6월말로 임기가 만료되는 전국 250개 지방의회 의원들의 지난 4년 임기동안 공무국외여행 현황에 대해서 정보공개청구를 통해서 수령한 자료를 근거로 하여 『제4기 지방의회 의원 공무국외여행(해외연수) 백서』를 발간하였다.

이번 백서를 보면 16개 광역 및 234개 기초의회 총 4,182명 의원이 1인당 487만원, 총 203억 원의 예산을 들여서 다녀온 해외연수가 결론적으로 지역 현안이나 의정 연구에 필요한 선진 문물과 제도를 시찰하여 정책에 반영하고자 하는 본래의 취지에는 무색하게 지역 구분 없이 절대 다수의 의회가 '관광성 외유' 일정으로 채워졌다는 것에 공식사회 개혁을 주창하고 있는 우리 공무원노조는 국민과 함께 분노하지 않을 수 없다.

특히 이번 임기 중에서도 가장 의정활동이 기대되는 2004년 및 2005년도 해외연수에 대한 분석을 보면, 연수목적에 부합하는 일정은 기초의회 평균 16.9%, 광역의회 13.3%로 지방의회 총 평균이 불과 16.4%에 불과하고, 나머지 시간은 여행사 신문 광고에서 쉽게 찾아볼 수 있는 유명 관광지를 두루 섭렵하는 것으로 되어 있고, 더욱 문제인 것은 베트남 고아원이나 캄보디아 초등학교 방문과 같은 '끼워 넣기식' 공식일정조차도 부담스러운지 연수 일정 전체를 아예 100% 관광코스를 밟고 온 경우도 30여개 지방의회 연수일정에서 확인할 수 있었다.

우리 공무원노조는 국민의 혈세가 더 이상 이런 식으로 낭비되지 않도록 이번 발간한 백서와 모범적인 해외연수로서 기능할 수 있는 제도적 장치 등을 담은 권고문을 7월 새로 개원하는 지방의회 앞으로 발송할 것이며, 이번 5.31 지방선거 과정에서도 후보자들에게 실질적인 심의 기능과 결산서를 포함한 결과보고서 작성 및 홈페이지 게시 등을 담은 해외연수 관련 자치법규의 제·개정을 공약으로 채택할 것을 강력하게 요청할 것이다.

향후 공무원노조는 각 지부 차원에서 지역주민단체와 연대하여 다음 임기에서도 지방의회 의원들의 무분별한 해외연수가 되풀이된다면 주민감사청구제도와 이번에 새로 도입되는 주민소환제를 활용하여 철저하게 감시 및 퇴출운동을 전개할 것이며, 부당하게 사용된 예산에 대해서는 반드시 환수조치가 될 수 있도록 할 것이다.

지방의회 의원들 스스로도 본래 취지에 걸맞은 해외연수가 될 수 있도록 더욱 노력하는 모

습을 지역 주민들 앞에 보여줌으로써 ‘풀뿌리 민주주의’가 제대로 커나갈 수 있는 데 중요한 한 축으로서 기능할 것을 촉구한다.

2006. 5. 4

전국공무원노동조합

출처: 전공노 내부자료

2011년 1월에는 ‘지방자치 내실화 연속 토론회’를 개최하여 지방자치의 발전을 위한 공무원 노조의 역할에 대한 모색과 지방화에 대응한 국가 시스템의 재구축 방안을 공론화하였다.

〈표 6〉 지방자치 내실화 연속 토론회

일시	주제	내용 및 발표자
01.18	지방자치와 정부조직	발표1: ‘선진민주국가’ 건설을 위한 정부간 역할과 과제 - 김성호(전국시도지사협의회 정책연구실장) 발표2: 중앙정부의 자치권 침해 사례-안병순(공무원노동조합교육위원장)
01.19	지방자치와 재정	발표1: 지방정부의 재정자립을 위한 방안 모색-복문수(전남대 교수) 발표2: 지자체재정실태와 해결방안-이종석(조승수의원보좌관)
01.20	지방자치와 지방행정체제 개편	발표1: 지방자치발전과 지방행정체제 개편-조성호(경기개발연구원) 발표2: 자율적 지방정부통합의 문제점과 개선방안-창원시지부장
01.21	지방자치와 주민참여	발표1: 풀뿌리 자치 실현을 위한 시민사회의 역할과 과제 -하승창(前시민사회연대회의운영위원장) 발표2: 우리나라 시민참여제도의 현황과 개선방안 -양기호(성공회대 교수)

2) 사회적 역할과 몇 가지 쟁점

이상에서 보듯이 공무원노조의 사회적 역할 및 기능에 대한 논의는 이론적인 영역뿐 아니라 노동조합 조직 내부에서 그리고 시민사회로부터 요구되었던 꽤 오랜 된 주제였다. 하지만 공무원노조의 운동 방향 및 역할에 대한 일정한 합의와는 달리 공무원노조의 사회적 역할에 대한 평가는 그리 긍정적이지 않다. 대다수 연구자(이지문 2005; 이재명 2005; 이승협 2007; 박태주 2008; 노광표 2008; 노중기 2009)들은 공무원노조가 추구해야할 공공성, 연대성의 측면에서 공무원노조의 역할은 제한적이며 전략적이지도 않았다고 비판한다³⁾.

공무원노조 출범이후 공직사회 개혁을 위한 다양한 활동(부정부패 추방, 부패공무원 추방운동 등)이 이루어졌으나 제도적인 개혁 및 변화를 위한 꾸준하고 일관된 조직 활동은 대단히 취약하다(이지문, 2005).

공직사회 개혁과 부패청산을 위한 공무원 노조의 활동이 내부적으로는 공무원 노동자 당사자가 공직사회 구성원이라는 실존적 한계를 지니며, 정부나 시민사회의 반부패활동과의 차별성을 갖지 못하고, 전략 전술이 부재하다(이재명, 2005).

공무원 노조의 조합원들을 대상으로 한 실태조사에서도 공공성에 대한 인식결과는 대사회적인 공공성(부정부패)보다는 대내적인 노동권에 관련된 인사적체, 관료주의, 연고주의 및 무사안일주의와 관련되어 있다(이승협, 2007).

공무원 노조는 부정부패 척결 이외에도 그 사회적 역할로서 상수도 민영화, 비정규직, 공공서비스 위축 등에 대해 사회공공성의 강화를 주장하고 있으나, 뚜렷한 공공서비스 노조주의로서 스스로의 정체성을 확립했다고 보기 어려우며, 사회적 연대에 대해서도 무관심하거나 상당히 소극적인 모습, 당위적인 차원에만 머무르고 있다(박태주, 2008).

공무원노조의 일정한 노력과 실천에도 불구하고 공무원노조의 사회적 기능 및 역할에 대한 평가가 부정적인 원인은 무엇인가? 이에 대한 정확한 진단은 공무원노조의 사회적 역할과 기능을 한 단계 높일 수 있는 대안 찾기의 출발점이라 할 수 있다.

첫째, 공무원노조의 운동 방향에 대한 전략적 방침의 미정립이다. 공무원노조는 강령과 선언을 통해 공직 사회 및 한국 사회에 대한 강력한 개혁 의지를 표출하고 있다. 하지만 이런 요구와 지향이 구체적인 실천 활동으로 외화되지 않고 있다는 비판이다. 이는 조직 바깥뿐 아니라 내부에서도 지적되는 내용이다. 전국공무원노조는 창립 9주년을 맞이하여 “공무원노조의 사회적 책임을 위한 2010 대국민선언(2010년 3월 20일)”을 발표하였다. 그 중 일 부분을 보자.

3) 2009년 6월 사회동향연구소가 실시한 “공무원노조 활동에 대한 대국민 여론조사 보고서”에 의하면 전체응답자의 61.9%가 공무원노조의 존재를 알고 있다고 했으나 공무원노조가 부정부패 추방 활동을 하고 있다는 사실을 “알고 있다”고 응답한 비율은 35.2%였다.

“공직사회를 바꾸기 위한 많은 노력이 있었으나, 아직 국민들로부터 “공무원노조가 있어 공무원이 예전과 다르다”, “공무원노조 때문에 공직사회가 달라졌다” 는 이야기를 듣지 못하고 있음을 뼈아프게 생각합니다. 국민여러분의 기대에 한없이 부족했음을 솔직히 고백합니다.

이러한 상황의 주된 원인은 공무원노조운동의 방향성 문제이다⁴⁾. 공무원노조 조직 전체적으로 운동 방향에 대한 합의가 높지 않으며 사회적 역할에 대한 사업 비중 및 조합원의 관심도 높지 않다. 물론 여기에는 공무원노조가 처한 대내외적 상황 및 중점 과제가 연관되어 있다. 현재 전국공무원노조는 공무원노조법 시행에도 불구하고 ‘법외노조’의 상태에 있으며 조직의 주요 간부 100여명이 해직상태에 있다. 사실상 노동조합 자체를 유지하는 것도 쉽지 않았으며 그 동안의 활동이 조직 유지 및 사수에 집중되어 왔던 것도 부정할 수 없다. 하지만 명백한 사실은 공무원노조가 왜 유지되어야 하고 전국공무원노조가 합법노조가 되어야 하느냐에 대한 사회적 공분 및 연대 의지를 전교조 설립 당시와 같이 사회적 의제로 이끌어내지 못했다는 점은 분명하다.

그럼에도 전교조가 높은 도덕성을 획득할 수 있었던 것은 참교육이라는 슬로건과 그에 맞는 운동의 방식 때문이었다. 아이들에게 올바른 교육을 할 수 있도록 교육개혁을 이루기 위해서는 교사들이 단결하고 조직화해야한다는 것을 역설했고, 모진 탄압을 감수하면서까지 그런 공익적인 목적을 수행하기위해 투쟁했다. 이런 투쟁의 모습은 많은 사회적 공감대를 이루어 내어 보수적인 사람마저도 그들의 도덕성만큼은 인정하게 되었고 ‘사익추구’ 라는 비판을 할 수 없었고 합법화는 물론 사회적인 영향력까지도 갖게 되었다. 이는 전교조가 문제 있는 교육현실과 교사들을 대체하고 소수의 좋은 선생님들이라는 신뢰를 만들었기 때문이고 그 선생들은 우리 교육현실을 보다 긍정적으로 만들어 나갈 것이라는 기대를 갖게 하였다. 이렇기 위해서 전교조는 내부개혁에도 상당한 노력을 기울였다. 차별성의 효과는 현재 전교조가 교육개혁에 대한 대안이 부족하다는 일반의 평가에도 불구하고 기대를 갖게 하는 힘이다. (정창수, 2005)

4) 노동조합의 전략 중 가장 기본적이고 중요한 요소는 노동조합의 이념·목표·자기 정체성에 관한 선택이다. 이는 급변하는 환경 속에서 노동조합 내부적으로는 조합원 단결의 초점 내지 지향점을 제공해주며, 외부적으로는 노동조합의 성격 및 지향점을 명확히 함으로써 한 사회 내에서의 노동조합의 역할을 극대화하기 위한 기본 요소라 할 수 있다.

공직사회 개혁과 부정부패 척결이라는 내부적인 과제뿐 아니라 일반 국민이 행정 일반에 대해 느끼는 관료성과 비민주성 그리고 낮은 서비스에 대한 적극적인 대안을 제시하고 이를 사회적 공론화의 의제로 만들지 못했다는 점이다. 더욱이 공무원 일반에 대한 국민들의 현재 의식을 감안하면 이는 더욱 절실한 과제이다. 오랫동안 공무원들이 시민들에 대한 관리자, 감시자의 지위를 누리면서 행정 권력을 행사해왔기에 부정적인 이미지가 쉽게 사라지지 않고 있다. 게다가 공무원들의 부정부패, 비리 사건들이 수시로 터지면서 행정 권력을 이용해 부당한 이권과 이익을 챙기는 집단이라는 이미지가 덧붙여지면서 공무원에 대한 시민들의 부정적 인식은 더욱 심화되는 느낌이다(정태석, 2006)

또한 조직 내부적으로는 노조간부들과 조합원들 사이에 공무원노조의 역할을 둘러싼 인식 격차가 존재한다. 대부분의 조합원은 물론 상당수의 간부들에게도 노동조합은 공무원의 임금 및 인사제도의 개혁 등 노동조건을 개선하는 수단적 기구였던 것이다. 이런 인식은 조합원에 대한 간헐적인 설문조사들에서 지속적으로 확인되어 왔다. 이는 전형적으로 노동조합에 대한 도구주의(instrumentalism) 인식이자 경제주의(economism)의 관점이라 할 수 있을 것이다(노중기, 2009; 한국노동사회연구소 2009).

공무원노조에 있어 노동조합운동의 방향 및 목표를 무엇으로 할 것인가 하는 운동노선의 대중적 정립이 필요하다 할 것이다⁵⁾.

둘째, 사회적 역할의 범주와 우선 순위의 문제이다. 공무원노조는 국가와 시민사회를 매개하는 피고용자 조직으로서 공공성과 공무원 노조의 이해를 동시에 추구해야 하는 조직적 특성을 지닌다. 그렇다면 공무원노조가 추구해야 할 사회적 역할은 무엇이며, 어느 범위까지를 포함하는 것인가? 또한 여러 과제 중 사업의 우선 순위는 어떻게 결정되는가? 이런 내용에 대한 혼란된 인식 역시 공무원노조의 사회적 역할의 촉진과 집중화를 어렵게 하였다.

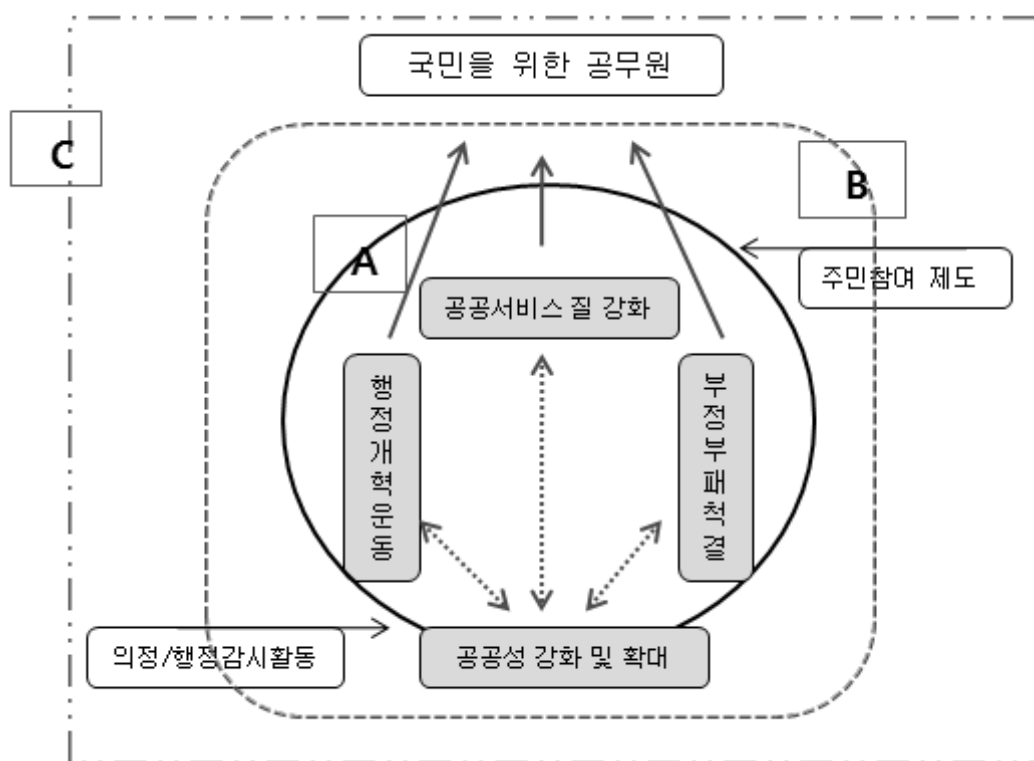
조직이 포괄하는 사회적 역할의 범위는 조합원이 담당하고 있는 노동(서비스)과 기관이 담당하고 있는 역할에서 출발한다. 공공부문의 핵심이라 할 정부부문 종사자들의 집합체인 공무원노조의 역할은 “공직사회 개혁과 부정부패 척결 그리고 공공서비스 질(質)의 강화 및 확대”에 있다. 즉, 공무원노조의 사회적 역할은 공무원 노조가 지닌 특성을 최대한으로 살리는데 있

5) 공무원노조의 활동 가운데 가장 우선시해야 할 방향으로 ‘부정부패 추방, 공직사회 개혁’이라는 응답이 40.8%로 가장 높았고, 그 다음이 ‘대국민 행정서비스 개선 활동’으로 31.3%의 응답률을 보였다(2009.06. 사회동향연구소)

다. 공공성의 확장을 통해서 국민의 지지를 확대하고, 궁극적으로 국민들의 삶의 질 향상에 기여할 수 있어야 한다.

<그림 2>는 공무원노조의 사회적 역할의 내용을 범주화한 것이다. 영역별로 보면 공무원노조의 역할은 ‘①A> ②B> ③C’의 순서로 요구된다고 할 수 있다. 물론 이것은 단계론적 접근을 의미하지는 않는다.

<그림 2> 사회적 역할의 범주와 내용



먼저 “A” 범주는 공무원노조가 수행되는 기관과 지역에서 요구되는 가장 기본적인 역할이다. 공무원노조는 특성상 공익, 공공성, 공공선의 추구가 할 수 있으며, 국민들에게 ‘질 높은 행정서비스’ 제공을 목표로 한다. 하지만 모든 국가(정부)는 공익과 공공선을 주창하지만 실질적으로는 다양한 가치, 이익, 쟁점들을 둘러싼 사회집단들간의 세력관계를 반영하는 정치적인 기구이다. 이런 점에서 국가(정부)의 공공성은 주어지는 것이 아니라 집권 세력들의 다양한 정치

적 이념에 따라 끊임없이 재구성된다. 그러므로 국가정책을 집행하는 공무원 조직은 집권세력이 추진하는 정책적 방향에 따라 정책을 집행해야 하는 위치에 있다. 그렇지만 공무원들이 정책의 결정 및 집행 과정에서 어떠한 영향력을 미치느냐에 따라 정책의 성격과 효과가 달라질 수 있다. 따라서 공무원노조와 조합원들이 어떠한 이념, 목적, 이해관계를 지니고 있는가 하는 점이 정부가 제공하는 공공성의 성격에 영향을 미칠 수 있다(정태석, 2006). 이 영역이야말로 공무노동을 담당하는 공무원의 역할 수행 여부에 따라 공공성의 수준 및 질이 결정되는 지점이다.

이 문제와 관련하여 공무원노조와 공무원은 단지 정책을 수동적으로 집행하는 역할이 아닌 행정정책 결정의 매개자로서 자신의 임무를 적극적으로 자임할 수 있다. 즉, 정책 실행 과정에서 나타나는 제반 문제점의 정책 결정 과정에의 피드백은 공공서비스가 효율적으로 제대로 공급되도록 하는데 결정적으로 중요하다. 행정서비스의 과정 및 성과에 대한 평가 및 개선방안 강구의 주도적인 세력은 다름 아닌 공무원노조이다⁶⁾. 공무원 노조의 활동이 행정기관의 울타리를 넘어서 시민사회 단체들과 연대활동을 전개하고 있고, 이를 통하여 시민이 행정에 영향력을 행사할 뿐만 아니라 공무원 노조가 시민사회로 나아가는 양방향 교류체계를 확립할 수 있다.

특히, 국가 주도의 개발전략의 잔재가 남아있는 우리의 사정을 감안할 때 공직사회 내부 개혁 및 부정부패 일소에 공무원노조가 담당해야 할 역할은 대단히 중요하다. 국제투명성기구(Transparency International)가 매년(2010년) 발표하는 부패인식지수(CPI: Corruption Perception Index)을 보면 우리나라는 10점 만점에서 5.4점을 얻어 178개국 중 39위이며, 지난 2년 동안 CPI는 연속 하락하고 있다.⁷⁾ 공직사회의 부정부패의 만연 및 고질화는 국민들의 정부 신뢰를 떨어뜨리는 한편 증세를 통한 사회 복지 서비스의 확대를 실현하는데도 걸림돌로 작용한다. 공직사회의 부정부패에 대한 국민들의 불신은 여전히 높은 편이며, 공무원노조가 이에 대해 더욱 투철한 자기 혁신의 모습을 보여주지 않는다면 공무원노조에 대한 국민들의 신뢰는 향상되지 않을 것이다. 'A영역'의 중요 과제는 행정의 투명성 및 민주화를 위한 주민참

6) MB정부 3년 동안 한국사회 갈등의 핵심이슈였던 '4대강 사업'과 '미국산 소고기' 안정성 논란에 대한 해당 기관 종사자들의 입장 표명은 큰 파장과 함께 공무원노조의 진정한 역할이 무엇이었는가를 확인케 하는 사건이었다. 중앙행정기관본부 농림수산식품부 지부장의 양심고백을 참고할 것.

7) CPI는 국내외 기업인과 애널리스트 등 전문가들이 한 국가의 공무원, 정치인 사이에 부패가 어느 정도 존재하는지 인식하는 정도를 0~10점으로 나타낸 것이다. 한국의 CPI는 전 세계 178개국의 평균(4.1점)보다는 높지만 경제협력개발기구(OECD) 30개국 평균(6.97점)과는 1.5점 가량 차이가 났다. 5점대는 절대 부패에서 갖 벗어난 상태를 의미한다.

여 확대 방안을 강구하는 것이다. 이 점에서 6.2지방선거에서 제안된 다양한 주민 참여 확대 방안은 이제 실천으로 제시되어야 한다. 공무원노조는 시민참여 행정의 견인차 역할을 수행해 나가야 한다.

전국공무원노조는 그 동안 ‘A영역’의 사회적 역할을 열성적으로 추진해 왔다. 이 중 대표적인 사업을 보면, 공직사회 내 인사비리 척결 등 부정부패 추방 운동, 단체장 업무추진비 공개 및 제도개선 사업, 수의계약 관행 해소 및 공개입찰제 정착, 명절 떡값 안 주고 안 받기 운동, 비리 단체장 퇴출운동, 지방의원해외연수 분석, 주민관련 조례발의 현황분석, 대국민 봉사활동 및 복지정책 제안 등을 꼽을 수 있다. 하지만 이들 활동들은 간헐적이며 단속적이었으며 지속적이고 계획적인 사업으로 입안되고 정착되지 못한 한계가 지적된다.

‘B영역’은 제도개혁의 영역이다. 공무원의 행정서비스 향상과 지방자치의 실현은 개인적인 노력(청렴성, 투명성)과 함께 법과 제도의 뒷받침이 필요하다. 이 점에서 법·제도의 개선을 통한 공직사회 개혁과 사회 공공성의 기반 확충은 사회적 역할 중 주요 과제이다. 특히 이 분야는 공무원노조의 정책역량이 핵심적으로 요구되는 지점이다.

한국 사회의 최대 ‘화두’는 양극화이다. 경제성장의 과실은 제대로 분배되지 않고 있으며, 서민대중은 의·식·주 등 기본 권리를 박탈당하는 위험 상황으로 내몰리고 있다. 이렇듯 사회적 격차가 심화되는 속에서 사회서비스 및 재화의 분배적 형평성이 배려되는 ‘질 좋은 공공서비스(Quality Public Service)’의 가치는 더욱 중요해지고 있다. 2010년 한국보건사회연구원의 조사에 따르면, GDP 대비 우리나라의 공공복지지출은 7.48%로 OECD(경제협력개발기구) 평균 20.6%의 3분의 1 수준에 불과하다. 이 점에서 공공서비스의 확충을 위한 내적 기반 마련을 위한 제도개혁 과제는 교육, 복지, 환경, 의료, 세제 등 전 영역에서 추진되어야 한다. 낭비예산 근절, 토건예산 축소와 함께 부자감세 철회 및 세제개편 등을 통해 서민들을 위한 복지재정이 증가해야 한다. 또한 무상급식, 무상의료, 전국민고용보험제, 공적연금 강화, 아동수당 도입 등 보편적 복지 실현을 위해 노력함과 더불어 직접 찾아가는 복지행정의 강화를 위해 사회복지전담공무원이 확대되어야 한다(전공노, 2010). 이상과 같은 공공서비스의 확충을 위한 제도 개혁의 과제와 함께 지방분권과 자치를 위한 제도 개혁도 시급한 과제이다.

전국공무원노조는 사회적 역할과 강화를 위해 보다 폭넓은 실천의 광장으로 나아가야 한다. 이를 위해 공무원노조들 간의 개방적 네트워크를 상시적으로 운영하는 한편 전교조-공공운수노조-보건의료노조 등 공공부문 노동운동조합진영의 연대 틀을 보다 확고히 구축해 나가

야 할 것이다. 이를 통해 노조별 개별 사업을 뛰어 넘는 ‘한국 사회의 공공부문 혁신 및 서비스 질 향상’을 위한 공세적인 요구를 담아낼 수 있을 것이다.

여기서 주목되는 것은 스웨덴 공무원노조의 사례이다. 스웨덴 공무원들은 시민을 위한 서비스 개선에 적극적일뿐만 아니라 다양한 사회활동에 참여하고 있다. 또한 스웨덴 노동조합은 현장에서의 경험에 바탕하여 구체적인 복지정책을 제안하고 이것을 노동부, 보건복지부 등 정부기관에서 정책화하도록 노력하고 있다. 예를 들면 의료보험에서 병가수당, 무상교육, 무상보육 등 사회적 임금정책들을 다양하게 제안하여 정책화시켰다. 이러한 활동들은 노조 조합원들뿐만 아니라 전체국민을 대상으로 하는 복지정책으로 확산된다는 점에서 사회적 역할의 성격을 띠고 있다고 할 수 있다⁸⁾.

‘C영역’은 사회개혁의 영역이다. 사회개혁의 영역은 정치(인권, 민주주의 등), 경제(불평등, 재벌체제, 신장유주의 등), 사회(소수자, 빈곤, 복지 등), 노동(비정규직, 연대임금 등), 남북분단 및 통일의 실현 등을 포괄한다. 이 영역은 공무원노조만의 독자 영역이 아닌 민간부문노동조합 등 노동조합 간 연대 그리고 시민사회와의 연대를 통해 추구해 나갈 과제라 할 것이다. 전국공무원노조가 ‘민주노총’에 가입하여 활동하는 이유는 한국 사회의 진보적 개혁을 위한 연대활동을 촉진하기 위함이라 판단된다.

또한 ‘C영역’ 추진에 있어 공무원노조의 정치적 역할을 어떻게 높일 것인가에 대한 대안이 요구된다. 공공부문노동조합의 특성인 강한 ‘정치적 성격’을 고려할 때 공무원의 권익 강화와 국가와 지자체 개혁을 위한 정치활동은 필수적이다. 일본공무원노조는 공무원노조의 적극적인 정치활동의 필요성을 다음과 같이 주장한다⁹⁾.

임금·근로조건 이외에도 우리들의 생활에 밀접하게 관계된 과제들을 보면 노사관계만으로는 해결할 수 없는 세금·복지·보건·의료·연금 등의 문제가 있다. 이러한 영역들은 정부와 국회에서 결정된다. 이 문제를 해결하기 위해서 공무원노동조합은 국회와 지방의회에 후

8) 이와같은 스웨덴공무원노동자들이 사회적 연대활동에 적극 나설 수 있는 것은 노동자들의 권리를 적극적으로 보장하고 있는 법적 제도적 장치들과 사민당이라는 정치적 기반에 있음은 물론이다.

9) 일본공무원노동조합은 정치활동을 강력하게 추진하고 있다. 자치노의 경우 1956년 제4회 참의원선거에 당시 위원장을 당선시킨 이래 자치노 조직의 협력의원을 확대하고 있다. 2002년 1월 현재 중의원 10인, 참의원의원 4인, 자치체 수장 29인, 도도부현 의원 106인, 정령시의원 21인, 동경 23구 및 시정촌의원 362인 등 총 532인의 협력의원을 구축하고 있다(노광표, 2003).

보자를 세워 정치활동을 수행하여야 한다(自治勞川崎市職員勞動組合, 2001).

현재 공무원(노조)의 정치활동의 자유가 전면적으로 봉쇄된 현실을 감안하여 공무원의 정치활동은 직접적인 정당 가입보다는 ‘정치적 표현의 자유’의 획득과 다(多) 정당과의 정책교류 및 협력사업에 집중될 필요가 있다.

셋째, 사회적 역할 강화를 위한 기관별 그리고 지역사회 모델이 필요하다.

지역 및 국가의 공공서비스를 담당하고 있는 공무원들(공무원노동조합)은 행정서비스개혁, 공공서비스의 질 향상을 위한 다양한 활동을 전개하면서 법제도 및 재정 문제와 맞닥뜨리게 된다. 그런데 이런 문제들은 공무원노조만의 문제가 아닌 지역 및 시민사회의 공동 과제이다. 이런 점에서 공무원노조는 스스로의 전략 실현을 위해서도 지역사회에 뿌리 내리기 위한 다양한 활동을 추진하여야 하며 시민사회와의 일상적 네트워크를 형성해야 한다.

공무원노조운동, 특히 지자체공무원노동조합들에 있어 ‘지역사회’ 속에 뿌리내리기 위한 활동의 의미는 절대적으로 중요하다. 공무원노조는 그 속성상 민중행정 실현 그리고 사회 개혁을 위해서 노조 스스로 지역사회 연대의 객체가 아닌 추진체가 되어야 한다.

이러한 공무원노조의 지역사회 연대전략을 추진 한 모범적인 사례로 일본의 자치노를 꼽을 수 있다. 일본 공무원 노조는 주도적으로 사회개혁(소수자들의 인권, 행정개혁 등)을 추구하여, 일본 사회를 민주화하는데 기여하고 있다. 공무원이 상대적으로 높은 사회적 지위를 인정 받고 있는 일본 사회에서 공무원 노조는 사회개혁을 견인하는 견인차의 역할을 하고 있다. 대표적으로 가와사키시 공무원노조는 독자적으로 ‘지방자치연구소’를 설립하여 보다 구체적인 지역의 현안 문제와 이에 대한 대안적 정책들을 제시하고 있다. 가와사키 공무원노조의 또 다른 특징은 공무원 노조가 시민사회 단체들과 연대하여 지방정부의 정책을 변화시키고, 정부의 정책에서 보다 공공성을 확장시키는 내적인 변화를 만들어 내고 있다는 점이다(노광표, 2003).

우리의 경우 아직 지역사회에서의 공무원노조의 모범적인 사례는 드문 상태이다. 현재는 공무원노조들이 지역사회 속에서 자원봉사활동 등을 통해 지역사회에 결합하거나 일회적인 지역현안 해결을 위한 연대활동에 머물고 있다. 현재 공무원노조에 필요한 것은 지역을 알고 지역을 삶의 터전으로 가꾸어 나갈 전략적 비전을 갖춘 싱크탱크로서의 발전을 요구받고 있다.

이는 끊임없는 학습과 집단적인 토론, 그리고 지역사회와의 일상적 교류로부터 형성되는 장기 과제인 것이다.

한편 공무원노조가 시민단체 및 주민과 연대하여 지역사회를 변화시키는 과정에서 주민의 참여를 높이는 것은 ‘풀뿌리 보수주의’를 풀뿌리 민주주의로 바꾸고 스스로를 ‘주민 위에 군림하는 작은 권력’에서 벗어나는 지름길이 된다. 이러한 주민자치는 한 걸음 더 나아가 관치가 아니라 공무원-시민들의 정책네트워크를 기반으로 하는 협치(governance)의 바탕이 된다(하승수, 2007; 박태주 2010)

4. 요약 및 결론

‘공무원직장협의회’의 시기까지 거슬러 올라가면 우리 사회에 공무원노사관계가 형성된 지 벌써 10여년의 세월이 경과하고 있다. 지난 10년의 짧은 기간 동안 공무원노동조합은 한국 노동운동의 새로운 주도 세력으로 성장하고 있다.

먼저, 공무원노동조합은 높은 조직률로 강력한 조직자원을 확보하고 있다. 민간부문 노조조직률은 9% 수준의 지속적인 감소 추세를 보이는 것과 반대로 공무원노조는 약 72.1%의 조직률을 보이고 있다. 가입 대상 공무원 29만 명 중 21만 5,537명이 노동조합에 가입하여 활동하고 있다. 또한, 공무원노조는 노조 설립과 함께 공직사회 개혁과 부정부패 척결 그리고 사회공공성 강화를 주된 운동 방향으로 제시하면서 그 동안 바깥으로 드러나지 않았던 공직사회 내부의 구조적 병폐와 문제점을 해결하기 위한 다양한 활동을 전개해 왔다.

이런 점에서 공무원노조는 공직사회에서 하위직공무원의 권익대변과 공직 사회 개혁을 위한 유의미한 조직이라는 긍정적 평가를 받고 있다. 하지만 공무원노사관계의 실질적 사용자인 국민 일반의 공무원노조에 대한 평가는 호의적이지 않다. 권위주의 시대의 낡은 공무원의 이미지, 민간부문에 비해 우월한 고용 및 근로조건, 노조활동에 대한 부정적 인식 등이 공무원노조의 부정적 인식에 영향을 미친 요인이라 할 수 있다.

공무원노조는 시민 사회 속에서 공무원노조의 사회적 인정 및 공무원노조 자체의 정체성 확립을 위해서도 노조 활동의 기본 방향과 목표를 분명하게 정립할 필요가 있다. 즉, 한국의

공무원 노조는 지금까지 국민 위에 군림해온 국가 부문의 비민주성을 타파하는 정부 내 조직으로 거듭나야 한다. 행정조직의 민주화를 통하여 시민들의 요구에 호응하는 행정의 호응성(accountability)을 높여 시민을 위한 행정이 실현될 수 있는 조건을 이루어내는 것이 필요하다. 공무원 노조가 이러한 역할을 담당할 때, 공무원 노조에 대한 일반 국민들의 지지를 얻어낼 수 있을 것이다.

이 방향은 공무노동의 특성을 반영한 행정의 투명성, 부정부패 척결, 사회 공공성 확대 및 서비스 질 향상에 있다. 신자유주의-세계화의 확산 속에서 대다수 국가들은 사회적 양극화(격차 사회), 근로빈곤의 확대, 복지 축소 등 심각한 사회 문제를 노정하고 있다. 어느 때보다 국가(지자체)등 공공부문의 역할 바로 세우기가 절실한 시점이라 할 것이다. 우리는 이와 같은 과제 해결을 위한 공무원노조의 역할을 사회운동 노조주의 관점에서 살펴보았다. 4장에서는 공무원노조의 사회적 역할 강화를 위한 조직 과제를 검토하고자 한다.

첫째, 공무원노조의 사회적 역할 추진에 대한 대국민 청사진과 실천계획이 마련되어야 한다. 전공노는 강령과 선언 그리고 2010년에는 ‘공무원노조의 사회적 책임을 위한 2010년 대국민선언’에서 지속적으로 공직사회 개혁과 부정부패 척결, 사회 공공성 강화를 주요 과제로 제시하였다.

하지만 공무원노조의 지속적인 노력에도 불구하고 공무원노조가 추구하는 사회적 역할에 대한 체감도는 그리 높지 않다. 그 원인으로는 사회적 역할이 약속되었지만 구체적인 실천력이 뒷받침되지 않는 점, 사회적 역할의 주된 과제들이 선언적이고 추상적이어서 실천을 위한 세부 밑그림이 제시되고 있지 않는 점, 사업의 기획 단위인 본부(중앙)와 추진단위인 지부(기관)의 유기적인 결합이 원활하지 않는 점, 사회적 역할 추진이 전략과제가 아니라 노조활동의 이벤트 처럼 추진되고 있는 점, 조직 구성원들의 실질적인 혁신과 변화를 동반하고 있지 않는 점 등이 지적된다. 또한 공무원노조는 거대 이슈(신자유주의 반대, 통일문제 등)에 대한 목소리에 비해 국민생활과 밀접하게 연관되는 활동과 정책은 취약하다. 예컨대, 사회적 양극화의 문제(세금, 빈곤 등), 수도권 과밀화와 지방분권의 문제, 서울의 강·남북 격차 해소방안, 주택난 및 전세 대책, 지자체 의회 및 예산 감시운동, 공공부문의 비정규직 등이 그 예라 할 수 있다.

이상과 같은 문제점이 한꺼번에 해결될 수 있는 것은 아니지만 최소한 문제 해결을 위한 종합적인 진단과 처방은 시급하게 요구되고 있다. 먼저, 분산적인 다양한 이슈에 대응하기 보다는 노조의 주체 역량을 타산하여 하나의 이슈(의제)라도 확실하게 전국 전선을 확립하고 실천

하는 것이 필요하다. 예컨대, ‘광역시도 단체장들의 업무추진비 사용현황’ 공개 및 감시 운동은 공직사회의 투명성 제고를 위한 작지만 큰 진전이다. 이들 사업들이 일회성이 아닌 지속적으로 이루어져 자료를 축적하고 정책대안을 마련할 수 있도록 계획적으로 추진되어야 한다.

또 하나, 조직 내 일상사업으로 공무원노조의 사회적 역할을 정착하기 위해서는 조합원 참여 방안을 마련해야 한다. 이를 위해 ‘참공무원 연수(실천)대회’의 신설이 필요하다. 전교조는 노조 설립 당시 ‘참교육’을 슬로건으로 제시하였으며 이의 실천 방안 중 하나로 매년 ‘참교육 실천대회’를 지역(또는 전국)단위로 개최하고 있다. 여기에서는 교육현장의 다양한 문제점에 대해 토론할 뿐만 아니라 교육효과를 높일 수 있는 다양한 교육방법의 연구 및 사례 발표 등이 진행되고 있다. ‘참교육 실천대회’는 현장 조합원들의 자발적인 참여로 진행되고 있다¹⁰⁾. 공무원노조의 경우 현장 조합원들이 담당하고 있는 건설, 교통, 세금, 복지, 지역 개발 등 각종 사업들은 국민들의 ‘행정 서비스’와 밀접하게 연관되는 것으로 이들 현장 공무원들의 목소리가 반영되는 정책은 민중행정과 공공서비스 질 향상을 위한 첫걸음이다. ‘참공무원 연수(실천)대회’는 정책 또는 조직 단위에서 수행할 수도 있으나 별도의 ‘(가칭)참공무원실천위원회’를 설치하여 현장 조합원들의 참여를 통한 독립적인 위원회의 사업으로 특화하는 것도 하나의 방법이다.

둘째, 조직 내부의 혁신과 변화이다. 노동조합은 대중조직이며, 조합원이 조직의 주인으로서 지 않는 한 어떤 사업도 지속적으로 추진해 나갈 수 없다. 공무원노조의 사회적 역할 강화에 있어 조직 내부의 문제점은 조합원들의 수용이 그리 높지 않다는 점이다. 이는 공무원노조에서만 발생하는 것이 아니라 외국 공공부문노조운동 전반에서 확인되는 병목지점이다.

공무원은 스스로 부정부패의 감시주체이자 동시에 그 대상이라는 이중적인 지위를 갖는다. 이러한 특성은 공무원노조가 공공서비스의 질을 추구하는 과정에서도 나타난다. 공무원 노조의 딜레마는 공무원의 노동 내용이 시민에 대한 서비스이므로, 조합원의 노동조건 개선과 시민의 행정서비스에 대한 만족도 향상이 일치하지 않을 수도 있다는 지점에 있다. 구체적으로 표현하면 개별 사안의 개선을 요구하는 시민단체의 요구가 공무원의 노동 강화로 귀결될 우려가 존재한다(이종구, 2006). 이는 공무원노조가 공공서비스의 질 향상을 추구하는 과정에서 내부적인 제약요인이 된다. 공공서비스의 제공과 전달체계에서 조합은 서비스의 질을 이야기

10) 전교조의 참실대회는 1951년부터 추진되었던 일교조(日教組)의 “교육연구집회”의 모델을 벤치마킹한 것으로 보이는데, 일본 공무원노조인 자치노도 이를 수용하여 1970년부터 지방자치연구집회를 개최하고 있다.

하면서도 이를 위한 변화는 거부하고 때로는 적대적인 태도를 취하기도 한다¹¹⁾.

이런 점에서 조합원이 공식사회 개혁, 나아가 정치사회의 전반적인 개혁이라는 노동조합의 목표에 얼마만큼 공감하는가가 노조의 사회적 역할 강화에 핵심적인 관건이라 할 것이다. 공무원노조는 조직 스스로 천명한 사회적 역할과 책임을 조직 내화하기 위한 지속적인 활동을 전개해 나가야 한다. 정권과 권력의 하수인이 아닌 국민의 삶의 질을 높이고 행정서비스 개혁의 주도자로 공무원노동조합이 자리 매김 되는 것은 누구의 요구가 아닌 공무원노동조합의 역사적이고 시대적인 책무라 할 것이다.

셋째, 사회적 역할의 방향은 계급 연대와 사회 연대로 나가야 한다. 공무원노조가 추구하는 목표는 노동운동의 보편적인 전략 목표인 ‘참된 민주주의의 실현’에 있으며 이는 정치적 민주주의와 실질적 민주주의를 실현시키고 자본주의체제를 근원적으로 변화시키는 것을 본질로 한다. 거기에는 경제구조를 민주적으로 개혁하는 일, 족벌 재벌을 해체하고 독점자본에 대한 규제를 강화하는 일, 독점성과 국민생활에 지대한 영향을 미치는 공기업과 국민기업을 확대하는 일, 노동시장의 유연화를 중지하는 대신 안전하고 소득이 보장되는 일자리를 만드는 일, 사회보장제도 확충을 비롯한 주요 정책과 제도를 개혁하는 일, 국가정책 결정과 기업경영에 대한 참여를 실질적으로 보장하는 일, 국민의 자유와 기본권을 완벽하게 보장하는 일 등이 포함될 것이다.

이러한 과제들은 공무원노조와 민간부문 노조운동의 계급적 연대를 요구한다. 특히 공무원노조가 공공부문노조운동과의 결합력을 높일 때 사회공공성 강화의 주도자로 성장해 나갈 수 있다. 이런 점에서 공무원의 노동조합 조직형태를 일반직 공무원만으로 제한하는 현재의 공무원노조법은 공무원의 연대의식을 가로막는 구조적인 제약이라 할 수 있다. 우리나라의 공무원들은 공무원들만의 노동조합을 결성할 수 있을 뿐이다. 이러다 보니 우리사회에서 공무원노조는 민간부문의 대기업노조처럼 공무원조직의 울타리를 뛰어 넘기 힘든 한계 상황에 놓여 있다¹²⁾. 조직형태상의 제약은 공무원노조의 사회적 역할과 계급적 연대를 가로 막는 장벽인 것이다.

11) 노동조합이 취하는 이런 보수적인 접근은 공공서비스의 생산자와 사용자사이에 긴장을 낳을 뿐 아니라 진보적인 연대의 형성에 걸림돌이 되기도 한다(Terry, 2000)

12) 이런 점에서 현재 전국공무원노조와 전국교직원노조는 산별노조가 아니라 직종별 노조의 성격이 더 강하다 할 것이다.

공무원노조는 법률적 제약을 뛰어 넘어 공공부문노동조합의 연대를 촉진해 나가야 한다. 이럴 때 노동조합은 공직사회 내의 공무원만의 조직체가 아닌 전체 종사자들의 조직으로 확대될 수 있으며 그 기능을 수행해 나갈 수 있다. 공무원노조의 당면 과제는 정규직노동자로 고용되어야 하나 아웃소싱과 파견용역으로 불안정한 고용상태에 놓여 있는 비정규직 공공부문 노동자를 정규직화하는 운동이다.

공무원노조의 사회적 역할은 선택이 아닌 실천 과제로 요구되고 있다. 미국발 경제위기에 서 촉발된 세계 경제의 불안정성과 한국 경제의 장기 침체는 공무원노조가 주창하는 ‘사회적 연대와 공공성 그리고 공공서비스의 질 향상’을 한층 더 요구한다. MB정부의 친기업 정책과 노동시장 유연화 조치는 사회적 양극화와 빈곤의 심화로 귀결되고 있다. 이러한 시장 실패를 정부(지자체)가 어떻게 치유하고 사회통합성을 높일 것인가가 관건이다. 이런 점에서 공무원노조는 맹목적 규제완화 정책과 경제위기 ‘노동자책임론’의 문제점을 지적하고 공공성 강화와 사회 복지 확대를 위한 보다 전면화된 활동을 추진하지 않으면 안 된다. 이에 실패할 경우 공무원노조를 비롯한 공공부문노동조합은 사회적 고립 상황을 벗어나기 힘든 상황이다. 공무원노조가 강령으로 제시하고 있는 ‘우리는 사회의 불평등 해소와 인간의 존엄성 실현을 지향한다.’는 주장은 이제 기본 활동 방향으로 설정되어야 한다.

현재 한국 사회는 민주주의와 인간화를 향해 전진할 것인가, 아니면 인간이 아닌 자본이 판치는 '시장의 정글'로 퇴보할 것인가의 기로에 서 있다. 공무원노조의 실천과 지속적 성장은 노동운동의 미래를 위해서 뿐만 아니라 한국사회의 발전을 밀고 나갈 추진 주체의 성장이라는 점에서 큰 의의를 갖는다.

〈참고 문헌〉

- 김유선·김인재·노광표. 2004.『효율적인 공무원노사관계 발전방안 연구』, 행정자치부.
김현우·이상훈·장원봉. 2006.『지역사회와 노동운동의 개입전략』, 한국노동사회연구소.
노광표·홍주환, 2007,『수도권 광역자치단체(서울·인천·경기) 공무원노사관계 사례연구』, 한국노동연구원.
노광표·홍주환, 2008,『공무원노동조합 조직연구』, 한국노동연구원.
노중기·김성희 외, 2009,『공무원노사관계 현황 및 발전방안』, 전국공무원노조

- 박준식·박주영. 2005. 『공무원 노동조합의 형성과정과 의식조사를 통해 본 공무원 노사관계의 특성과 정책과제』, 서울: 한국노동연구원
- 박태주, 2002. “전투적 경제주의’에서 ‘공공서비스 노동조합주의’로: 발전노조의 투쟁에 대한 평가”, 『창작과 비평』(여름호)
- 박태주, 2010. “사회운동적 노동조합주의를 통해본 노동운동 재생산전략과 과제”, 『산업노동연구』 제16권 제2호
- 신광영 외. 2003. 『공무원노동조합운동: 조직과 사회적 역할』, 한국노총 중앙연구원.
- 이종구, 2005, “시민사회단체가 바라본 공무원노조의 사회적 역할”, 전국공무원노동조합 정책토론회 자료집
- 이지문, 2005, “공무원노조 부정부패 추방활동 사례 및 현황에 대한 평가”, 전국공무원노동조합 정책토론회 자료집
- 전국공무원노동조합. 2005. 『공무원노조 부정부패 척결 활동 백서』
- 전국공무원노동조합. 2006. 『공무원노조 중장기발전전략』
- 정태석, 2006, 「공무원노동조합의 연대활동」, 이종구 외, 『공무원노조 중장기발전전략』, 전국공무원노동조합
- 하승수. 2007. 『지역, 지방자치, 그리고 민주주의: 한국 풀뿌리 민주주의의 현실과 전망』, 후마니타스
- 홍주환, 2003, 「이론적 논의: 공공서비스 노동조합운동에 대한 이론적 검토」, 신광영 외, 『공무원 노동조합운동: 조직과 사회적 역할』, 한국노총 중앙연구원
- 한국노동사회연구소. 2009. 『전국민주공무원노조의 운동방향 정립과 조직강화 방안 연구』, 전국민주공무원노동조합

Beaumont, P. B.(1992), Public Sector Industrial Relations, London: Routledge.

Johnston, P.(1994), Success While Others Fail: Social Movement Unionism and the Public Workplace, Ithaca: ILR Press.

Lewin, David, Peter Feuille, Thomas Kochan, and John Delaney(1988). Public Sector Labor Relations. Lexington, MA: Lexington.

Terry, M (2000). UNISON and the quality of public service provision: Any lessons from the rest of Europe? Terry, M. ed. *Redefining Public Sector Unionism : UNISON and the future of trade unions*. London : Routledge.